

#A63.25725

Case  
FEC  
23/46

LETTRE  
ET  
RAPPORT  
DE  
M. NECKER,  
PREMIER MINISTRE DES FINANCES.

A PARIS,

Chez BAUDOUIN, Imprimeur de l'ASSEMBLÉE  
NATIONALE, rue du Foin S-Jacques, N°. 31.

1789.

THE NEWBERRY  
LIBRARY

LETTER

TO

REPORT

OF

THE

COMMISSIONERS OF THE LAND OFFICE

AND

THE SECRETARY OF THE TREASURY

1854

# L E T T R E

*De M. NECKER, Premier Ministre des Finances ,  
à M. le Président de l'Assemblée Nationale.*

Versailles, le 11 Septembre 1789.

MONSIEUR LE PRÉSIDENT ,

**L**ES Ministres du Roi ont cru devoir entretenir Sa Majesté de la discussion qui s'est élevée dans l'ASSEMBLÉE NATIONALE sur la Sanction royale; & le Roi, après avoir pris connoissance du Rapport que j'ai fait au Conseil, m'a permis d'en donner communication à l'ASSEMBLÉE NATIONALE : & je tiens ainsi l'engagement que j'ai pris en disant dans mon dernier Rapport à cette Assemblée : *qu'obéissant aux loix du devoir, je me mettrois en avant toutes les fois que j'apperois dans cette conduite le plus léger avantage public.*

J'ai l'honneur d'être avec respect,

MONSIEUR LE PRÉSIDENT ,

Votre très-humble & très-obéissant  
Serviteur.

*Signé* NECKER.

A



# R A P P O R T

*Fait au ROI, dans son Conseil, par le Premier  
Ministre des Finances.*

---

**V**OTRE MAJESTÉ connoît les débats qui ont lieu depuis quelque temps à l'ASSEMBLÉE NATIONALE sur la Sanction royale. La division de sentimens à cet égard, semble annoncer que la supériorité de suffrages en faveur du *veto* indéfini entre les mains du Roi, est au moins fort incertaine.

Cependant la chaleur contre un semblable résultat est telle, qu'une grande scission paroît à craindre, si le *veto* absolu ne l'emporte que faiblement sur l'opinion contraire, & il en résulteroit peut-être une commotion dangereuse. La plus petite majorité dans une délibération nationale, suffit avec raison pour faire loi, mais elle n'assure pas la tranquillité publique lorsqu'elle décide des questions auxquelles tous les sentimens, tous les intérêts & toutes les passions s'associent. On ne doit pas non plus se dissimuler que ce mot vague le *veto*, le *veto absolu*, peut devenir une arme entre les mains

des gens mal intentionnés ; car auprès de la multitude , il ne seroit pas difficile de présenter ce droit d'opposition , comme un moyen ménagé au Gouvernement pour tout arrêter , & pour détruire en un jour les espérances de la Nation & le fruit de ses efforts.

Il n'est rien de si propre à échauffer les esprits du vulgaire , qu'une expression susceptible de divers interprétations , lorsque cette expression est destinée à rappeler une idée qui n'est pas encore familière ; & il seroit à désirer que la controverse dont les esprits sont occupés , eût toujours été présentée dans le public sous cette forme simple : *Le consentement du Souverain aux loix qu'il doit faire exécuter , est-il ou non nécessaire !*

Quoi qu'il en soit , c'est sous l'aspect général & commun , c'est d'après le cours des opinions que les Ministres de Votre Majesté ont dû fixer leur attention sur la question du *veto* absolu & du *veto* suspensif , & d'abord ils ont été frappés d'une grande & malheureuse vérité : c'est qu'en ce moment la tranquillité du Royaume doit être le principal objet de la sollicitude du gouvernement ; car , au milieu des circonstances qui nous environnent , il faudroit peu de choses pour amener un trouble , dont les funestes effets seroient incal-

34  
eulables. L'espèce de calme qui subsiste encore avec tant de moyens d'insurrections, ce calme si nécessaire, si difficile à maintenir, n'est dû qu'à la puissance de la raison, de la morale & de l'espérance, & il faut soigner cette puissance avec le plus extrême ménagement, si l'on ne veut pas mettre en péril le salut de l'Empire François.

Je ne déterminerai point l'étendue des sacrifices qu'il faudroit faire à ces grandes considérations; on peut supposer un terme où ils devroient s'arrêter: mais j'espère, pour le bonheur de la France, que Votre Majesté ne sera jamais appelée à le fixer.

Conduit par ces réflexions, j'ai été entraîné à considérer s'il ne pouvoit pas exister un *veto* suspensif propre à concilier les diverses opinions qui agitent l'Assemblée Nationale; & voici celui qui m'a paru pouvoir remplir ce but avec peu d'inconvéniens.

Supposons que les mêmes Députés soient chargés, pendant deux ou trois années de suite, des pouvoirs de la Nation, & que cet espace de temps fût désigné, comme on le fait aujourd'hui sous le nouveau nom de *législature*. Ne pourroit-on pas admettre que pendant deux législatures consécutives, le Monarque auroit le droit de refuser son



consentement aux déterminations qu'il regarderoit comme contraires au bien de l'Etat ; & à la troisième législature , si de nouveaux Représentans insistoient sur la même délibération , elle auroit force de loi.

Une telle disposition présente sans doute le terme où la Sanction du Souverain deviendrait nécessaire ; mais est-il probable qu'une loi demandée par trois législatures différentes , c'est-à-dire par des Députés renouvelés trois fois , fût une loi à laquelle le Gouvernement ne crût pas en conscience pouvoir donner son acquiescement ? & paroîtroit-il déraisonnable qu'un vœu national , exprimé d'une manière si manifeste , dût enfin être satisfait ? Est-ce dans un temps où l'on voit la force de ce vœu dominer tout , l'emporter sur tout , qu'il faut prendre une si grande inquiétude de la possibilité qu'à l'avenir , après quelques années de réflexions , après l'insistance de trois députations différentes , une loi constamment appuyée de l'opinion nationale , fût enfin sanctionnée par le Roi ? Je n'appergois , pour ma part , aucune proportion entre une telle crainte & toutes les exigences auxquelles on est soumis depuis quelque temps. On fera , dit-on , des plans & des intrigues pour amener le Monarque à tout ce

qu'on voudra; mais c'est peu connoître les hommes, c'est peu connoître la Nation françoise en particulier, que de supposer une telle suite, une telle obstination, en faveur d'une loi contraire au bien public. Ce qu'il faut le plus redouter, c'est la force d'un premier mouvement, c'est l'influence d'un temps d'enthousiasme; mais tout ce qui exige de la lenteur, tout ce qui assujettit à une suite de réflexions, ne peut s'établir, ne peut triompher que par la puissance de la raison & de la justice. Je regarde donc comme de vaines terreurs les présages sinistres que l'on voudroit tirer de l'obligation où se trouveroit le Monarque de donner sa Sanction à une loi que trois législatures consécutives persisteroient à demander.

Maintenant, que l'on considère si le *veto* absolu & indéfini n'a pas quelques inconvéniens, & si ces inconvéniens ne touchent pas essentiellement à l'autorité du Souverain. C'est une belle prérogative, sans doute, que d'avoir *indéfiniment* & *absolument* le droit de refuser une Loi; mais, si ces deux conditions *indéfiniment* & *absolument* empêchoient de faire usage d'un pareil droit, il n'en résulteroit qu'une apparence extérieure, bonne à placer parmi les pompes du Trône. Il est



infiniment vraisemblable que le Gouvernement craindrait de faire usage d'un veto absolu, & de priver ainsi la Nation de toute espérance de voir ses vœux satisfaits. Les Ministres que l'on a rendus responsables, les Ministres dont la considération s'affaiblira nécessairement avec la diminution de leur pouvoir, de tels Ministres voudront-ils s'exposer aux reproches des Représentans de la Nation, en mettant obstacle à l'adoption d'une Loi délibérée dans l'Assemblée générale? Cependant, on n'en sauroit douter, le bien de l'Etat exigera plus d'une fois que le Gouvernement, éclairé par des lumières particulières, par des lumières dûes à l'expérience de l'Administration, suspende, du moins pour un temps, l'exécution des Loix qui auront été délibérées avec rapidité, de celles qui seroient emportées par un mouvement passager de l'opinion publique, de celles enfin qui n'auroient pas été méditées avec cette lenteur & cette maturité de réflexions dont les grandes affaires ont un besoin absolu. Il est donc nécessaire en tous les temps, il est sur-tout indispensable dans les longs commencemens d'un nouveau Corps de Législateurs, que le Gouvernement puisse suspendre l'exécution des Loix qui lui paroïtroient contraires au bien de l'Etat &

au vœu durable de la Nation. Cette autorité dans la main du Souverain, peut servir à défendre la considération même de l'Assemblée Nationale, puisque son discrédit seroit l'effet inévitable de la désobéissance aux Loix qui émaneroient de sa volonté. Elle ne peut avoir qu'une puissance morale ; il faut donc la soigner par toutes les mesures de circonspection qui attirent la confiance & le respect. Il importe ainsi à la consistance même de l'Assemblée Nationale, que le Gouvernement soit de part avec elle dans ses délibérations, & qu'il puisse sans aucune crainte refuser, pour un temps, son consentement aux Loix qui lui paroîtroient susceptibles d'un nouvel examen ; mais, comme un Gouvernement est toujours composé du Monarque qui décide, & des Ministres qui influent sur sa décision, il faut que le veto, il faut que le refus de la Sanction royale ne paroisse pas une entreprise hardie, & que les mal-veillans puissent présenter chaque fois comme l'exercice d'une autorité dangereuse ; il faut sur-tout que le refus de cette Sanction n'engage en aucune circonstance les Représentans de la Nation à déployer toutes les forces dont ils peuvent faire usage, telles que les mouvemens & les pétitions populaires, le renouvellement



cardif des Impôts, & tant d'autres moyens d'embarrasser ou de discréditer l'Administration.

Et puisque Votre Majesté veut le bien de la Nation avec une telle sincérité, qu'Elle autorise toutes les réflexions qui peuvent y tendre, je la prie de permettre, qu'après lui avoir présenté les inconvéniens qui naîtroient du *veto* absolu sous des Ministres foibles, je soumette à sa considération ceux qui pourroient être produits par des Ministres d'un esprit différent. Ils auroient entre leurs mains un moyen d'exciter de nouveaux troubles; car, en se tenant simplement aux termes du droit, ils n'auroient qu'à porter le Monarque à faire usage plusieurs fois de son *veto* absolu, pour occasionner une grande fermentation; & comme l'autorité une fois engagée, on croit qu'il importe à la dignité de cette autorité de ne point reculer, les Ministres enclins à ramener le désordre dans le Royaume, auroient un moyen d'autant plus dangereux, qu'extérieurement il paroîtroit dériver du simple exercice d'un droit légitime.

On dira peut-être que le Roi, en jouissant de la faculté d'opposer un *veto* absolu aux délibérations législatives de l'ASSEMBLÉE NATIONALE, ne seroit pas obligé d'en faire usage d'une ma-



nière indéfinie, & que de lui-même il pourroit y mettre un terme, & accéder; après de nouveaux éclaircissémens; aux loix qu'il auroit d'abord rejetées. Cette observation est juste; mais l'inquiétude seroit la même au premier usage que feroit le Gouvernement d'un semblable *veto*, parce que son terme seroit inconnu; & que les Députés à l'ASSEMBLÉE NATIONALE appercevroient bien que s'ils nes'élevoient pas sur-le-champ contre l'exercice d'un *veto* légalement indéfini, ils n'auroient plus, au bout d'un certain temps, les mêmes moyens; parce que la première ardeur des esprits, toujours la plus redoutable, s'affoiblirait insensiblement.

Que l'on fasse attention à tous les raisonnemens dont on se sert pour tranquilliser l'usage d'un *veto* indéfini, & l'on verra qu'ils sont tirés généralement, & de l'invraisemblance que le Gouvernement osât jamais résister au vœu national, & de l'exposition de tous les moyens qu'on auroit pour l'obliger à respecter ce vœu. Mais ce rapport entre le Souverain & la Nation; ce rapport, où la déférence de l'un seroit l'effet de la crainte, & où la force de l'autre consisteroit dans l'action inconsiderée de tous ses moyens, un tel rapport est-il préférable à une règle positive, qui ména-

geroit au Souverain la faculté de s'opposer efficacement & sans convulsion, aux loix qui lui paroïtroient contraires au bien public? On se ligueroit, on cabaleroit, ajoutera-t-on, pour obtenir après la révolution de deux législatures la Sanction du Monarque; mais, en supposant de telles manœuvres, en supposant qu'elles durassent pendant plusieurs années, elles seroient bien moins dangereuses que les explosions ou les alarmes qui serviroient à déterminer le consentement du Monarque. Il importe infiniment au bien de l'Etat, que cette Sanction soit accordée ou refusée par des motifs tirés uniquement de la nature des loix délibérées à l'ASSEMBLÉE NATIONALE, & non par des calculs instantanés sur les divers dangers attachés à contredire le vœu de cette Assemblée.

On peut demander encore s'il n'y auroit pas telle loi dont la Sanction ne devoit jamais être accordée par le Roi : supposition qui donneroit des regrets à la privation du *veto* absolu & indéfini. Je crois que la chance d'une pareille loi est très-invraisemblable : un terme de quelques années, une succession de trois élections de Députés différens, suffissent pour éclairer les opinions sur le véritable bien de l'Etat, & pour mettre à l'abri



de toute espèce de vœu inconsideré de la part des Députés successifs de la Nation. On ne leur laissera pas d'ailleurs le pouvoir de remuer les pierres angulaires de l'édifice constitutionnel ; c'est l'intérêt de la Nation, c'est celui du Prince. Mais le nombre des loix dont un Royaume oppressé par d'anciens abus peut avoir besoin, est un nombre sans bornes ; & il est de la plus grande importance que l'opposition plus ou moins longue du Gouvernement aux délibérations qui lui paroîtroient dangereuses, puisse avoir lieu sans trouble & sans convulsion.

Le Roi d'Angleterre jouit dans sa plénitude du *veto* absolu ; mais il n'en fait point d'usage, & il n'oseroit guère se le permettre : il résulte peu d'inconvéniens de sa renonciation tacite à l'exercice de ce *veto*, parce que la Cour des Pairs veille aux intérêts de la Couronne ; parce que les deux Chambres qui composent le Parlement se surveillent avec l'action attachée à deux intérêts distincts ; parce que la Nation Angloise a déjà vieilli dans le Gouvernement, & en possède la science ; parce que la durée des Parlemens, communément de sept ans, est un long cours d'instruction ; parce que les Ministres sont presque tous Membres du Parlement ; parce que le



plus prépondérant de tous, le Chancelier de l'Échiquier, sert au moins de premier guide pour les affaires de finance; parce que le Parlement tient ses séances dans Londres, la Capitale du Commerce & le lieu de réunion des plus grandes connoissances, & que le Parlement est journellement éclairé par ce cercle lumineux qui l'environne. Enfin, pour dernière observation; le caractère naturel de la Nation Angloise l'éloigné communément des délibérations hâtives & précipitées. L'effet de toutes ces circonstances particulières, & de plusieurs autres, rend le vœu réuni des deux Chambres du Parlement, tellement conforme aux intérêts de la Nation, ou à l'exigence du moment, que la renonciation tacite & nécessaire à l'usage du *veto* royal, ne nuit jamais au bien public. Mais il n'en feroit pas de même en France, où aucune des particularités que je viens de citer ne se trouve applicable. Il paroît que l'ASSEMBLÉE NATIONALE ne sera composée que d'une seule Chambre jusqu'à l'époque où l'on découvrira peut-être l'inconvénient d'une pareille institution; mais, si deux Chambres n'avoient pas, comme en Angleterre, une destination distincte, si elles n'étoient pas séparées par quelques intérêts différens, la garantie contre les erreurs momentanées de l'ASSEMBLÉE NA-

tionale seroit encore insuffisante. On met de plus en doute si les Ministres dont les lumières, au moins de tradition, seroient souvent utiles, si les Ministres, unis par leurs fonctions à l'ensemble des affaires, devront être admis comme Députés à l'ASSEMBLÉE NATIONALE. On paroît aussi dans l'intention de borner à deux ou trois ans la durée de chaque législature, ce qui ne laissera guère de temps aux mêmes Députés pour tirer parti du choc de leurs lumières; & celles dont ils seront environnés paroissent jusqu'à présent avoir plus de rapport avec les idées abstraites & métaphysiques, qu'avec ce jugement pratique & vigoureux que l'habitude des affaires a seule le pouvoir de constituer. Enfin, il est généralement connu que la Nation Françoisse est plus susceptible qu'aucune autre de résolutions rapides; elle voit vite, elle est confiante, elle est empressée de jouir, elle est avide de se montrer. Il faut peut-être, pour la perfection dont elle est si digne, une sorte de contre-poids qui assure sa marche & qui rassemble ses forces. Je crois donc que par diverses considérations, il est plus important en France qu'en Angleterre, que le Monarque ait la liberté de refuser, pour un temps, son acquiescement aux loix délibérées par les

Députés de la Nation ; & cependant cette liberté cesseroit d'être effective , si le *veto* de la part du Roi étoit absolu & indéfini : un tel *veto*, par la crainte d'en faire usage, deviendrait bientôt nul comme en Angleterre, & il ne convient pas au bien de l'État qu'en France il en existe un de ce genre ; c'est donc pour entretenir l'action du *veto*, c'est pour le rendre réel, c'est pour conserver son influence, que je le croirois plus utile s'il étoit limité. Je pense donc, SIRE, que dirigé, comme vous l'êtes toujours, par un véritable amour du bien de l'État, Votre Majesté ne devroit pas regretter l'exercice d'un *veto* absolu & indéfini, s'il est remplacé par un *veto* suspensif tel qu'on vient de l'expliquer ; & je crois encore davantage que la différence entre l'un & l'autre ne peut pas être mise en parallèle avec le risque de troubler la tranquillité publique : c'est avec cette tranquillité que vous pourrez conserver l'espérance de voir renaître les beaux jours de la France au milieu du contentement de la Nation. Mais, dans l'état où se trouve aujourd'hui le Royaume, dans un temps où les subsistances, l'argent, l'insubordination des uns, les moyens de résistance des autres, & la disposition générale des esprits, présentent mille principes de fermentation ; ce



qu'il est important de prévenir, c'est un nouveau motif de scission ou de trouble; c'est un sujet de division au milieu de l'ASSEMBLÉE NATIONALE, puisque seule aujourd'hui elle peut, par son union & par la continuité de ses travaux, ramener la paix générale, rendre à la France alarmée le repos & la confiance, & faire jouir enfin son auguste Monarque du bonheur dont il est privé depuis si long-temps.

---

VOILA, Messieurs, le Rapport que j'ai fait au Roi. Sa Majesté a jugé à propos qu'il vous fût communiqué, & c'est encore avec son approbation que je vais vous soumettre une réflexion importante.

J'ai exposé dans mon Mémoire au Roi, les raisons qui pouvoient l'engager à voir sans peine la substitution du *veto* limité, à un *veto* absolu & indéfini. Mais tout seroit changé si la Sanction du Roi étoit obligatoire dès la seconde législature; car ce seroit presque la rendre nulle, puisque la crainte de compromettre la dignité du Roi par un appel inutile à la seconde législature, engageroit le Gouvernement à ne jamais courir ce hazard; au lieu qu'en rendant la Sanction

tion du Roi nécessaire seulement à la troisième législature, il résulteroit d'une telle disposition, le grand & notable avantage de ménager au Monarque le moyen de donner, dès la seconde législature, son consentement libre à la loi proposée; & il ne manqueroit pas de le faire si, averti de l'opinion publique par l'insistance d'une seconde législature, il voyoit manifestement qu'il contrarieroit le vœu national en continuant à refuser son acquiescement. Ainsi, quoique la Sanction du Roi, rendue obligatoire à la troisième législature, ou la Sanction du Roi, déclarée nécessaire dès la seconde, puissent se ranger sous le nom commun de *veto suspensif*, il n'y a point d'idées plus différentes & plus dissemblables: le *veto absolu*, au risque de n'en jamais faire usage, seroit infiniment préférable à un *veto suspensif* dont on ne feroit point usage non plus, puisque le premier de ces *veto* conserveroit du moins au trône toute sa majesté.

La Nation, en donnant sa confiance à des Députés choisis pour un temps, n'a jamais pensé qu'elle retireroit par cet acte celle qui l'unit à son Souverain, à ce dépositaire permanent de l'amour, de l'espérance & du respect des peuples, à ce défenseur né de l'ordre & de la jus-



tice. Elle veut, pour son bonheur & pour la prospérité de l'Etat, un équilibre entre les divers pouvoirs qui font sa sauve garde; mais elle n'entend pas sûrement détruire les uns par les autres : & s'il lui est si difficile d'exprimer la plénitude & la durée de ses vœux, si ces Représentans momentanés ne peuvent le faire qu'imparfaitement, il est dû d'autant plus de respect à celui qui, par l'assentiment des siècles & des générations passées, a été consacré l'un des gardiens immuables des loix & de la félicité publique. Je vois des résistances opposées de toutes parts au pouvoir exécutif; il faut plus que jamais lui ménager cette force morale, qui naît des formes & des idées de grandeur que ces formes entretiennent. Vous avez pris, Messieurs, toutes les précautions imaginables pour la liberté, & sans doute que vous allez bien loin à cet égard, puisque vous en voulez une plus grande que celle dont toute l'Europe vante la perfection, que celle des Anglois, ces vieux amis de la liberté, ces connoisseurs expérimentés des conditions qu'elle exige, & qui, après cent ans d'expérience, ne voudroient pas admettre le moindre changement dans une Constitution dont ils ne parlent jamais sans exprimer en même-temps



le bonheur dont elle les fait jouir. Mais, en suivant vos idées à cet égard, ne perdez pas de vue, Messieurs, que si vous négligez les précautions nécessaires pour conserver au pouvoir exécutif sa dignité, son ascendant, sa force, ce Royaume est menacé d'un désordre général ; & ce désordre pourra détruire, dans ses révolutions inconnues, l'édifice que vous aurez élevé avec tant de soin. Un Royaume comme la France, un Royaume de vingt-cinq mille lieues quarrées, un Royaume de vingt-six millions d'habitans divisés par des habitudes & par des mœurs différentes, ne peut pas être réuni sous le joug des Loix sans une puissance active & toujours vigilante. Ainsi, c'est au nom de la prospérité de l'Etat, c'est au nom de la tranquillité publique, c'est au nom du bonheur particulier du Peuple, c'est au nom de la liberté dont vous êtes si honorablement jaloux, que vous êtes intéressés, Messieurs, à défendre la majesté du trône ; & rien ne l'altérerait plus, que la nécessité où vous voudriez mettre le Souverain d'être l'exécuteur des Loix qu'il paroîtroit avoir désapprouvées. Ah ! qu'une parfaite harmonie est nécessaire entre toutes les forces appelées à veiller sur le destin d'un Empire ! L'histoire nous apprend que la supé-

riorité de puissance ne peut seule consolider une Constitution, parce que cette supériorité est soumise à des révolutions. La Constitution de l'Angleterre, défendue par des circonstances qui lui sont particulières, n'eût jamais pu se soutenir sans l'amour commun de la Patrie; & cet amour commun n'est dû qu'au contentement égal du Roi, des Grands & du Peuple: c'est ce contentement qu'on doit entretenir par de prudentes dispositions; & pour y réussir, il faut par un effort se séparer quelquefois des souvenirs & des impressions du moment, pour se transporter au loin à ces temps de calme & d'impartialité, où l'on ne prise que la raison, la sagesse & l'équité générale.

L'Europe entière, Messieurs, a les yeux attachés sur vous; vos mouvemens généreux, votre patriotisme, vos lumières, offrent un spectacle intéressant pour toutes les Nations, & la France attend de vous sa gloire & son bonheur. Ne mettez pas au hasard ces précieuses espérances par un esprit de désunion, effet naturel de toute espèce d'exagération dans les opinions. Le bien que vous pouvez faire me paroît sans mesure; mais c'est par de la modération que vous le rendrez stable: c'est-là seul qu'est la force, c'est-là seul

que se trouvent l'accord & la réunion de tous les moyens qui peuvent concourir à la prospérité d'un Etat. Pardonnez, Messieurs, à mon amour inquiet, si j'ose vous rappeler à ces idées; j'attache mon bonheur à vos succès, & je ne fais pourquoi j'y place encore ma gloire; mais il est vrai cependant que toutes sortes de sentimens m'unissent à vos travaux, & qu'au moment où la France en deuil renonceroit à ces hautes perspectives, accablé de la même tristesse, j'irois cacher au loin ma douleur & mes regrets.



